

Samenvatting

De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (hierna: erkenningscommissie of commissie) is een belangrijke rol toegedicht in de totstandkoming van een (beperkt) aanbod van justitiële gedragsinterventies, dat bij degelijke implementatie en uitvoering bijdraagt aan recidivevermindering. In deze samenvatting komen na een korte inleiding achtereenvolgens probleemstelling en onderzoeksvragen, onderzoeksopzet en de concluderende antwoorden op de onderzoeksvragen aan de orde.

Inleiding

Zeventig procent van de ex-gedetineerden komt binnen vijf jaar weer in aanraking met justitie. Ook voor andere groepen justitiabelen is de recidive hoog. Een belangrijke doelstelling van het beleid van het ministerie van Justitie is het voorkomen dat daders weer terugvallen in crimineel gedrag. Om dit doel te bereiken is het programma Terugdringen Recidive (TR) gestart, gericht op volwassenen. Doelstelling van het programma TR is onder andere het verminderen van recidive van (ex-) gedetineerden door het ontwikkelen van een standaard diagnose-instrument en effectieve gedragsinterventies.

Voor jeugdigen is in het programma Jeugd terecht (Jt) en vervolgens in het programma aanpak jeugdcriminaliteit een vergelijkbare doelstelling en aanpak geformuleerd. Bij de start van het programma Jeugd terecht in 2003 is als een van de maatregelen benoemd het invoeren van een effectiviteitstoets (naar buitenlands voorbeeld) voor programma's die in justitieel kader worden uitgevoerd, het ontwikkelen van een standaardprocedure voor certificering en het instellen van een landelijke toetsingscommissie.

De aanpak van de bovenstaande programma's is gebaseerd op de *what works* benadering zoals die al langere tijd in Engeland en Canada werd gebruikt. Door middel van wetenschappelijk onderzoek op basis van effectevaluaties zijn in deze benadering werkzame principes van gedragsinterventies ontwikkeld. Een gedragsinterventie¹ moet aansluiten bij het risico (*risk*), de behoeften (*needs*) en de responsiviteit (*responsivity*) van de justitiabele.

¹ Een justitiële gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.

Des te beter de aansluiting, des te beter het effect dat mag worden verwacht van de betreffende gedragsinterventie. De werkgroep Interventies binnen het programma TR kreeg vervolgens de opdracht om deze werkwijze uit te werken voor de Nederlandse situatie en te beschrijven hoe tot een (gericht en beperkt) aanbod van aantoonbaar effectieve gedragsinterventies gekomen kon worden. De werkgroep heeft, op basis van in het buitenland gehanteerde criteria, kwaliteitscriteria opgesteld en het destijds bestaande aanbod daarop beoordeeld. Verder is de behoefte aan gedragsinterventies voor volwassenen in kaart gebracht.

Onderdeel van de aanpak is een erkenningscommissie die gedragsinterventies toetst op kwaliteitscriteria die van belang zijn voor het vaststellen van de verwachte effectiviteit. Op 30 augustus 2005 heeft de minister van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld met de belofte dat deze na drie jaar geëvalueerd zou worden. Onderhavig onderzoeksrapport bevat de resultaten van deze procesevaluatie.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor deze procesevaluatie is als volgt:

In hoeverre heeft de Erkenningscommissie in de afgelopen (drie) jaren sinds de oprichting gefunctioneerd op de manier zoals werd beoogd, doen zich hierin knelpunten voor en in hoeverre behoeft de manier van werken aanpassing?

In aanvulling hierop zijn op verzoek van de beleidsdirecties de eventuele uitbreiding van taken van de erkenningscommissie en het eventueel harmoniseren van de taken van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie en de Erkenningscommissie Jeugdinterventies in het onderzoek aan de orde geweest.

Aanpak en onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet voor de evaluatie bestond uit documentenonderzoek, diepte-interviews en groepssessies.

Het documentenonderzoek betrof zowel openbare stukken (grotendeels beschikbaar via de website van de commissie) als ook documenten die zijn opgesteld voor intern gebruik in de erkenningscommissie en/of officiële communicatie tussen partijen in het erkenningsproces, zoals beoordelingsbrieven, beoordelingsdossiers, beoordelingsnormeringen en uitgebrachte adviezen. Het documentenonderzoek is naast de rol van primaire onderzoeksbron ook gebruikt ter voorbereiding op de diepte-interviews.

Een groot deel van de onderzoeksgegevens is verzameld door middel van ongeveer 30 diepte-interviews met het bureau en leden van de erkenningscommissie, beleidsdirecties, indieners en een ontwikkelaar. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met het WODC en enkele betrokkenen bij het werk van de erkenningscommissie jeugdinterventies.

Ten slotte zijn twee groepsessies gehouden; één met het bureau en de leden van de erkenningscommissie en één met de respondenten die de beleidsdirecties en indieners vertegenwoordigen. In deze sessies zijn enerzijds de resultaten van de interviews op groepsniveau teruggekoppeld en getoetst bij de respondenten. Anderzijds is in de sessie met de leden van de erkenningscommissie gereflecteerd op bevindingen van andere partijen in het erkenningsproces en omgekeerd.

Beoogd functioneren van de commissie en andere partijen in het erkenningsproces

In het zogenoemde referentiedocument erkenningscommissie gedragsinterventies justitie is het beoogde functioneren van de commissie en andere partijen vastgelegd. Tegen deze achtergrond is in dit onderzoek het functioneren van het erkenningsproces onderzocht. Het werk van de erkenningscommissie moet bijdragen aan de doelstelling van het realiseren van een (beperkt) aanbod van effectieve gedragsinterventies. De taken van de commissie zijn het beoordelen van ingediende gedragsinterventies, het adviseren van de minister van Justitie over zaken die te maken met de primaire beoordelingstaak en het verspreiden van kennis over de (voorlopige) erkende gedragsinterventies naar een breder publiek.

De beoordeling vindt plaats op basis van door het ministerie van Justitie vastgestelde kwaliteitscriteria, die - indien noodzakelijk - door de commissie nader worden geoperationaliseerd. De beoordelingen leiden al dan niet tot een erkenning. De inhoudelijke beoordeling en de wijze waarop het beoordelingsresultaat wordt gecommuniceerd met de indieners, moeten bijdragen aan de verbetering van de programmabeschrijvingen van de gedragsinterventies. Het indieningsproces moet zodanig zijn ingericht dat de doelstelling van de selectie van (in theorie) effectieve gedragsinterventies wordt behaald. De extra lasten die dit met zich meebrengt, moeten in een redelijke verhouding staan tot de voordelen van het 'erkenningssysteem'. Bureaucratisering moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

De tweede taak van de commissie betreft het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de minister van Justitie. Deze adviestaak is nauw omschreven. Het geven van advies ter verbetering van de ontwikkeling over afzonderlijke interventies is geen onderdeel van deze taak.

De derde taak betreft het openbaar maken van de positief beoordeelde gedragsinterventies. Volgens het referentiedocument moeten in de rolopvatting zorgvuldigheid, deskundigheid en onafhankelijkheid centraal staan. Bij zorgvuldigheid horen duidelijkheid over de procedures van de commissie en een goed en consistent beoordelingsproces inclusief uitvoering daarvan. Onder deskundigheid wordt verstaan dat de samenstelling van de commissie zodanig moet zijn dat zowel de relevante academische achtergrond als ook de kennis van de uitvoeringspraktijk voldoende vertegenwoordigd is. Onafhankelijkheid heeft betrekking op de oordeelsvorming die los van de belangen van politiek en uitvoeringspraktijk tot stand moeten komen.

De beleidsdirecties hebben als taken het gebruik van erkende gedragsinterventies te stimuleren en de controle op de uitvoering van de gedragsinterventies te borgen. Hierbij zijn zij (gedelegeerd) opdrachtgever van zowel de erkenningscommissie als de uitvoeringsorganisaties. De indieners (de ingeperkte lijst van partijen die de gedragsinterventies gaan uitvoeren of inkopen) hebben als taak programmabeschrijvingen van gedragsinterventies in te dienen die voldoen aan de eisen van de commissie.

Het functioneren van de erkenningscommissie

De conclusies die getrokken kunnen worden naar aanleiding van deze evaluatie zijn hieronder weergegeven. Allereerst worden de conclusies met betrekking tot het functioneren van de erkenningscommissie en andere partijen in het erkenningsproces weergegeven. Vervolgens komen de conclusies met betrekking tot eventuele taakuitbreiding van de commissie als de eventuele harmonisatie van de erkenningscommissie Justitie en de erkenningscommissie Jeugdinterventies aan de orde.

Het functioneren van het erkenningsproces

Uit deze evaluatie is gebleken dat de erkenningscommissie gedragsinterventies justitie in grote lijnen functioneert zoals is beoogd. Het gewenste aanbod van gedragsinterventies voor zowel volwassenen als jeugdigen is voor een aanzienlijk deel gerealiseerd. Wel moet een aantal gedragsinterventies met een voorlopige erkenning nog de volledige erkenning zien te krijgen en is een aantal gedragsinterventies nog in ontwikkeling.

Het instellen en functioneren van de erkenningscommissie in combinatie met de financiering van alleen erkende gedragsinterventies (op termijn) heeft volgens alle betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde cultuuromslag om evidence based te gaan werken. Het is een moeilijk proces, dat in het bijzonder zo wordt gevoeld door de indieners, maar het wordt wel als noodzakelijk en waardevol beoordeeld.

Beoordelingsproces

De erkenningscommissie heeft tot en met juni 2009 55 maal een oordeel geveld over in totaal 32 gedraginterventies. Het resultaat van ruim drie jaar beoordelen is dat er nu 11 gedraginterventies erkend, 11 gedraginterventies voorlopig erkend en 10 gedraginterventies niet erkend zijn. De beoordelingen van de commissie worden door de indieners als 'streng doch rechtvaardig' ervaren en de beoordelingsbrieven helpen bij het verbeteren van de interventies.

Bij de totstandkoming van de beoordelingen hecht de commissie veel waarde aan haar onafhankelijkheid, maar ook zorgvuldigheid is een belangrijke waarde van de commissie. Intern is een procedure opgesteld waarin waarborgen zijn opgenomen voor een zorgvuldige en consistente beoordeling. Er is een verschoningsprocedure, waarvan geregeld en door (bijna) alle leden gebruik wordt gemaakt. Leden die op enige wijze een belang kunnen hebben bij de uitkomst van de beoordeling onthouden zich van beoordeling. Daarnaast vervult het bureau een belangrijke rol bij het bewaken van de consistentie van de beoordeling in de voorbereiding van de beoordeling en tijdens de zittingen. Hiertoe houdt het bureau een jurisprudentie bij van eerdere beoordelingen.

Het is gebleken dat de criteria die bij de beoordeling worden gebruikt voor zowel de commissie als de indieners over het algemeen werkbaar en compleet zijn. Doordat er een uitgebreide operationalisering bestaat, kunnen de indieners aan de hand daarvan goed een beschrijving van de interventie opstellen. Wel is de (niet door de commissie openbaar gemaakte) weging en nummering van subcriteria niet helder voor de indieners. Er wordt vooral slecht gescoord op criterium 2 (selectie van justitiabelen) en criterium 4 (gebruik van bewezen effectieve methoden). Op criterium 10 (evaluatie) werd eerder niet goed gescoord, maar de laatste jaren is dit verbeterd, mede door de ondersteuning die het WODC biedt aan indieners.

Inulling beoordelingsproces en onafhankelijkheid

Er zijn echter ook knelpunten. Veel indieners zijn niet helemaal tevreden over de manier waarop het beoordelingsproces is ingericht. Een veel gehoord knelpunt is de gesloten opstelling van de erkenningscommissie. De reden dat indieners meer direct contact willen hebben, is dat ze van mening zijn daarmee sneller tot betere programma's te kunnen komen. Het zou met andere woorden de efficiëntie ten goede komen. Dit zou meer passen bij de gedachte dat alle partijen in het erkenningsproces hetzelfde doel nastreven van het komen tot een (beperkt) aanbod van effectieve gedraginterventies.

Gezien de belangen die met de uitslag van de beoordeling gemoeid zijn, is onafhankelijkheid voor de commissie en beleidsdirecties een belangrijke keuze. Op dit moment is het beoordelingsproces vooral ingericht met het oog op het bewaren van onafhankelijkheid. Om die reden is er geen

direct contact tussen indieners en de commissie. Het is mogelijk om op punten tegemoet te komen aan de wens van de indieners om meer direct contact met de commissie te hebben zonder af te doen aan deze onafhankelijkheid. Bezien vanuit het doel van de erkenningscommissie om de ontwikkeling van effectieve gedragsinterventies te stimuleren, is er volgens de onderzoekers ook ruimte voor de commissie zich minder als een gesloten instituut op te stellen en met de indieners in dialoog te treden. Er bestaat immers ook de verschoningsplicht als waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden. Een aanpassing van de procedure kan volgens indieners bovendien de administratieve lasten voor hen verlagen.

Implementatie en uitvoering van gedragsinterventies

Met betrekking tot de uitvoering bestaan diverse zorgen. Zowel de commissie, de beleidsdirecties als de indieners zelf maken zich zorgen om het goed en tijdig kunnen implementeren van de gedragsinterventies en het tijdig kunnen uitvoeren van de proces- en effectevaluatie. Een zorgvuldige uitvoering is echter wel van cruciaal belang voor de effectiviteit van gedragsinterventies. Vijf jaar na het moment van erkenning moet de bewezen effectiviteit van een gedragsinterventie worden aangetoond.

Een aantal indieners en de beleidsdirecties vinden dat in de erkenningscommissie onvoldoende aandacht is voor implementeerbaarheid en uitvoerbaarheid. Indieners ervaren dat het implementatieproces stapsgewijs gaat en veel tijd kost vanwege de benodigde cultuuromslag bij uitvoeringsorganisaties. De geldigheidstermijnen van een voorlopige erkenning (2 jaar) en een erkenning (5 jaar) zijn volgens een aantal indieners en de geïnterviewden van de beleidsdirecties relatief kort, aangezien er in die beperkte tijd zowel een proces- als een effectevaluatie moet worden uitgevoerd. De uitvoerbaarheid komt slechts als één van de aspecten binnen kwaliteitscriterium 8 (continuïteit) aan de orde. De indieners denken dat het gebrek aan aandacht voor de uitvoerbaarheid komt doordat er in de commissie overwegend wetenschappelijke experts zitting hebben.

De commissie en de geïnterviewden van de beleidsdirecties zien een risico in het feit dat de erkenning teveel als eindpunt (doel op zich) en niet als vertrekpunt wordt gezien. Daarbij bestaat ook het risico dat programmabeschrijvingen worden toegeschreven naar wat de erkenningscommissie wil horen. Indieners leren door de tijd heen immers wat de commissie wel en niet accepteert in een programmabeschrijving. Een bijkomend risico is dat de expertise van het ontwikkelen van programmabeschrijvingen van gedragsinterventies niet altijd wordt opgebouwd bij indieners, maar bij externe ontwikkelaars die ten behoeve van de indiener een voorstel maken die vervolgens door de indieners worden ingediend.

Taken adviseren en communiceren

De adviestaak van de commissie is vooralsnog niet in ruime mate tot ontwikkeling gekomen. Er zijn twee gevraagde en één ongevraagd advies gegeven.

De adviestaak wordt door het ministerie van Justitie niet onverdeeld positief beoordeeld. Inhoudelijk zijn de beleidsdirecties tevreden over de (gevraagde) adviezen. Vooral de lange doorlooptijd voor het opstellen van het advies is problematisch, omdat het daarmee aan relevantie in het beleidsproces inboet. In de erkenningscommissie zelf gaan er stemmen op om de adviestaak uit te breiden. De expertise van de leden van de commissie op het gebied van gedragsinterventies kan ook volgens de beleidsdirecties breder ingezet kunnen worden.

De commissie vult haar taak met betrekking tot het verspreiden van kennis over effectieve gedragsinterventies in zoals beoogd. In verscheidene vormen (website, nieuwsbrief, jaarverslag en een verslag van de internationale conferentie) wordt informatie verstrekt over het werk van de commissie.

Ten slotte

De ervaringen met het beoordelingsproces die als goed worden geduid, geven nog geen garanties voor de doelbereiking van de interventies zelf. Wel is het aanbod van gedragsinterventies sterk teruggebracht (van enkele honderden naar enkele tientallen) en kwalitatief verbeterd. Voor het behalen van de doelstellingen van de programma's Terugdringen Recidive en Jeugd terecht is echter meer nodig. De verschillende onderdelen van de programma's zijn alle vitaal voor het aanbieden van een effectieve persoonsgerichte aanpak. Pas als alle onderdelen van het beleid (en niet alleen de erkenningscommissie) functioneren zoals beoogd mag er verwacht worden dat er een effect op recidive zal zijn. Er is nu nog weinig inzicht in het functioneren van deze andere onderdelen van het beleid, waardoor onzeker blijft dat het beleid succesvol zal zijn.

Eventuele taakuitbreiding van de commissie

Nu de taak van het beoordelen van gedragsinterventies - gelet op de nog te verwachten aantallen in te dienen gedragsinterventies - minder werk met zich meebrengt en het ministerie van Justitie goede ervaringen heeft opgedaan met de erkenningscommissie, wordt er nagedacht over mogelijke taakuitbreiding naar gedragsinterventies in andere justitiële settings. Ook de erkenningscommissie zelf staat positief tegenover het uitbreiden van het werkgebied, zij het vooral tegenover het beoordelen van gedragsinterventies die worden toegepast in de forensische zorg (waaronder TBS-klinieken). De uitbreiding heeft wel consequenties voor de definitie van de lijst

van indieners en de operationalisering van een aantal kwaliteitscriteria (in ieder geval wat betreft de criteria continuïteit en evaluatie). Het beoordelen van interventies binnen penitentiaire programma's blijkt niet nodig te zijn, omdat in dit kader alleen erkende interventies worden aangeboden.

Het beoordelen van het diagnose-instrumentarium zou ook een verbreding voorbij gedragsinterventies betekenen. Dit wordt door enkele leden van de commissie wél als een wenselijke (maar niet als logische, eerstvolgende) uitbreiding gezien, omdat het nauw verweven is met het werk dat nu al wordt gedaan. Dit brengt echter wel met zich mee dat de benodigde expertise in de commissie op dit vlak moet worden uitgebreid en dat er voor dit onderdeel nieuwe kwaliteitscriteria ontwikkeld moeten worden. Een alternatief hiervoor zou zijn dat de Commissie Testaangelegenheden Nederland (COTAN) een dergelijke toetsing oppakt, aangevuld met de benodigde expertise in het justitiële veld en de *what works* benadering.

Er is ook een wens van een enkele indiener om de taken in de breedte uit te breiden, door ook interventies te beoordelen die niet direct op recidive zijn gericht. De commissie ziet hiervan niet de noodzaak in, noch denkt zij dat het praktisch goed mogelijk zal zijn om de context, bijvoorbeeld toezicht, te beoordelen omdat het geen afgebakend geheel is. Ook de geïnterviewden bij de beleidsdirecties willen het (vooralsnog) houden bij de maatstaf 'recidive'. Interventies die niet direct op recidive zijn gericht kunnen eventueel ook bij de erkenningscommissie van het NJI worden ingediend.

Harmonisatie erkenningscommissies

De erkenningscommissie (Justitie) en de erkenningscommissie Jeugdinterventies lijken van een afstand op elkaar, maar van dichtbij bekeken zijn er ook belangrijke verschillen waar te nemen. De overeenkomsten liggen vooral in de opdracht van de commissies en de gebruikte criteria bij de beoordeling. Beide commissies toetsen gedragsinterventies op de theoretische effectiviteit. Dit doen ze op basis van criteria die in de kern overeenkomen. Het belangrijkste verschil is dat de erkenningscommissie Justitie de interventies beoordeelt op recidivevermindering en de erkenningscommissie jeugdinterventies op andere doelvariabelen. Andere verschillen tussen de beide commissies zijn vooral te vinden in de organisatie van het erkenningsproces en de relatie die ze met het beleid en de aansturing die ze vanuit de opdrachtgever hebben. Kort samengevat wordt de erkenningscommissie Justitie direct aangestuurd door haar opdrachtgever en staat de erkenningscommissie jeugdinterventies midden in het veld en alleen indirect aangestuurd vanuit haar opdrachtgever.

Bij de eerste verkenning in dit onderzoek blijkt dat er wel mogelijkheden zijn tot meer samenwerken (ervaringen uitwisselen en criteria en werkwijze afstemmen), maar dat het volledig harmoniseren van procedures of het laten samengaan van de erkenningscommissies volgens de

geïnterviewden een stuk moeilijker ligt. Enerzijds is er de wens de eigen beoordelingscultuur van beide commissies te behouden. Anderzijds zijn de procedures en criteria niet helemaal verenigbaar. Dit laatste komt met name doordat de functie van beide commissies in het overheidsbeleid verschilt (en daarmee zijn er bij beide commissies ook verschillende gevolgen van de beoordeling). Het veranderen van procedures en criteria is hiermee moeilijk uit te voeren.

Omdat er geen sterke roep is om harmonisatie vanuit het veld, is de mate waarin het in het beleid belangrijk wordt gevonden de versnippering tegen te gaan bepalend voor de vraag of het wenselijk is te harmoniseren. Hierbij wordt opgemerkt dat de versnippering vooral van een afstand bezien, lijkt te bestaan. Het specifieke werkteerrein van de erkenningscommissie justitie verschilt bij nadere beschouwing aanzienlijk van de erkenningscommissie jeugdinterventies. De interventies die de erkenningscommissie justitie beoordeelt zijn namelijk specifiek voor justitiabelen ontwikkeld, terwijl de jeugdinterventies op een breder terrein te vinden zijn. Dit is voor partijen 'in het veld' voldoende helder.